



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1997

**Professionalisierung der Forschung und ihrer Umsetzung: kritische Gedanken
zu Evaluation und Umsetzung von Forschung in Verwaltung und Politik**

Widmer, Thomas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-159852>

Conference or Workshop Item

Published Version

Originally published at:

Widmer, Thomas (1997). Professionalisierung der Forschung und ihrer Umsetzung: kritische Gedanken zu Evaluation und Umsetzung von Forschung in Verwaltung und Politik. In: Amtsdirektorenkonferenz EDI, Zug, 17 April 1997 - 18 April 1997, 35-55.

Wissenschaft und Forschung: Bedeutung für Politik und Verwaltung

Direktorenkonferenz des Eidgenössischen Departements des Innern

17. / 18. April 1997 in Zug

Professionalisierung der Forschung und ihrer Umsetzung

Kritische Gedanken zu Evaluation und Umsetzung von Forschung

in Verwaltung und Politik

Dr. Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Es ist mir eine grosse Ehre, heute hier zum Thema 'Professionalisierung der Forschung und ihrer Umsetzung' sprechen zu dürfen. Gleichzeitig ist es für mich aber auch eine besondere Herausforderung. Ich möchte dies kurz begründen:

Das Thema meines Referates ist Ihnen bestens vertraut. Es handelt sich um die Ressortforschung des Bundes. Wie der Titel des Referates - „Professionalisierung der Forschung und ihrer Umsetzung“ - zwischen den Zeilen unterschwellig verkündet, werde ich über die *unprofessionelle* Durchführung und Umsetzung der Ressortforschung referieren. Ein reichlich arroganter Ton für einen eher jüngeren Wissenschaftler, der sich aus seiner privilegierten Position an einem Universitätsinstitut zur Tätigkeit von Politik und Verwaltung im Forschungsbereich äussert.

Gleich zu Beginn möchte ich deutlich festhalten, dass ich keinesfalls der Ansicht bin, dass sich die Ressortforschung in einem derart desolaten Zustand befindet, wie das Wort unprofessionell vermuten lässt. Vor allem auch in den letzten Jahren sind nach meinem Dafürhalten grosse Fortschritte erzielt worden. Trotzdem sehe ich noch einige Ansatzpunkte für erforderliche Verbesserungen, auf die ich später detaillierter eingehen werde. Doch zuerst werde ich mich mit einigen theoretischen Gedanken befassen, die als Grundlage für die praktischen Hinweise dienen werden.

• Interaktionstheoretisches Modell

Die Ressortforschung hat Beziehungen zu verschiedenen Systemen zu organisieren. Das Umfeld der Ressortforschung kann - auf das Wesentliche beschränkt - (siehe Folie 1) durch drei Systeme beschrieben werden, nämlich (1) Politik und Verwaltung, (2) Wissenschaft und (3) Öffentlichkeit. Jedes dieser Systeme nimmt die angewandte Forschung aus einer ihm eigenen Perspektive wahr.

Um Missverständnisse zu vermeiden möchte ich betonen, dass sich die Darstellung an funktionellen Rollen orientiert. Es ist deshalb möglich, dass sich ein einzelner Akteur mehrerer dieser Systeme zugehörig fühlt. So lassen sich Personen, die in der Bundesverwaltung intramuros-Forschung betreiben, sowohl dem System 'Politik und Verwaltung', wie auch jenem der 'Auftragsforschung' und möglicherweise auch jenem der 'Wissenschaft' zuordnen.

Die Auftragsforschung sieht sich der Herausforderung ausgesetzt, von verschiedenen Seiten an sie herangetragene Ansprüche aufzunehmen. Beispielsweise kann sich ihr das Problem stellen, dass sich die Forderungen der Auftraggeberin nicht mit den Kriterien der Wissenschaftlichkeit in Einklang bringen lassen. Die Beziehungen zwischen den drei Systemen und der Auftragsforschung sind in ihrer Charakteristik je spezifisch strukturiert.

• *Interaktion Politik/Verwaltung - Auftragsforschung*

Politik und Verwaltung sind zumeist in verschiedenen Rollen an der Ressortforschung beteiligt: Sie sind oft Auftraggeberin, Untersuchungsobjekt sowie Adressatin. Für Politik und Verwaltung als *Auftraggeberin* hat die Auftragsforschung unterschiedliche Funktionen. Klaus von Beyme unterscheidet für die Politikberatung deren vier, nämlich (Beyme 1984:3-16):

1. Problemerkennung
2. Interessen- und Konfliktschlichtung
3. Überwachung von Massnahmen und Kontrolle innerhalb der Institution
4. Legitimation bereits getroffener Entscheide

Diese funktionale Typologie ist auch auf die Ressortforschungstätigkeit des Bundes übertragbar.

Die Ressortforscherinnen und -forscher sind daran interessiert, die Erwartungen der Auftraggebenden zu erfüllen. Je nach Organisationsform sind sie finanziell mehr oder weniger stark von Forschungsaufträgen abhängig. Sie sind vertraglich in gewissen Punkten gebunden. Bei privatwirtschaftlich tätigen Forscherinnen und Forschern ist der Aspekt nicht zu vernachlässigen, dass bei einer zufriedenstellenden Leistungserbringung Folgeaufträge möglich sind.

Sind Politik oder Verwaltung *Untersuchungsobjekt* einer Ressortstudie, regeln sie den Zugang zu Informationen, die für das Gelingen des Forschungsprojektes von ausschlaggebender Bedeutung sind. Ein Beamter des deutschen Innenministeriums äussert sich wie folgt dazu: „Ich verkenne keineswegs, dass diese ungünstigen Ausgangsvoraussetzungen zu einer Informationsverengung führen. Für Arbeiten im Bereich von Regierung und Verwaltung braucht man mehr und andere Informationen als die offen zugänglichen. Ich sehe immer wieder, dass wissenschaftliche Beiträge oft nur auf Tageszeitungsquellen abgestützt sind Die so entstandenen Arbeiten sind zu undifferenziert, als dass sie für die Praxis interessant sind.“ (zit. nach Landfried 1986: 103-104) Ganz generell ist die Auftragsforschung auf eine wohlwollende Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung angewiesen. Die Forschenden müssen aber davon ausgehen, dass die Praxis ihrem Forschungsvorhaben nicht immer ungeteilte Begeisterung entgegenbringt. Die Unschuldsvermutung scheint für Personen, die in der angewandten Forschung tätig sind - und das ist auch meine persönliche Erfahrung - nur eingeschränkte Gültigkeit beanspruchen zu können. Die Forscherinnen und Forscher haben auch hier nicht einfach handhabbare Situationen zu bewältigen.

Wenn Politik und Verwaltung in der Rolle der *Adressatinnen* von Ressortforschung auftreten, können die Erwartungen sehr disparat sein. Einen wesentlichen Aspekt bildet aber in jedem Fall die Frage, inwiefern die Auftragsforschung zu Resultaten führt, die im Interesse der verschiedenen Akteure in Politik und Verwaltung sind. Ob es zu einer Nutzung der Forschungsergebnisse kommt, hängt immer auch von der Frage ab, ob sie mit den Präferenzen der Adressaten in Einklang stehen.

Politik und Verwaltung haben aufgrund ihrer wirtschaftlichen Rolle als Nachfrager von Forschungsleistungen, aber auch durch ihre juristische Stellung als Vertragspartner eine in Relation zu jener der Auftragsforscherinnen und -forschern komfortable Ausgangslage.

Die Beziehung zwischen dem System Verwaltung und Politik und der Auftragsforschung ist somit schwergewichtig ökonomisch und juristisch geprägt.

- *Interaktion Wissenschaft - Auftragsforschung*

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Auftragsforschung ist nicht weniger problematisch als das zuvor behandelte. Es hat aber ebenso seine spezifische Struktur. Die Wissenschaft kann von der angewandten Forschung in zweierlei Hinsicht profitieren. Erstens ist die angewandte Forschung in der Lage, die gesamtgesellschaftliche Legitimation der Wissenschaft zu unterstützen. Dies geschieht besonders dann, wenn die Auftragsforschung praxisrelevant wird. Zweitens vermag die angewandte Forschung einen Beitrag zur Weiterentwicklung wissenschaftlicher Theorien und Methoden zu leisten. Gleichzeitig kann die Ressortforschung die Fachdisziplinen auch mit zusätzlichem inhaltlichem Wissen ausstatten und ihnen durch ihre multidisziplinäre oder transdisziplinäre Ausgestaltung neue Impulse verleihen.

Die angewandte Forschung ist auf die Wissenschaft als Lieferantin von wissenschaftlichen Wissensbeständen angewiesen. Sie würde ohne Bezug zur Wissenschaft ihre Daseinsberechtigung verlieren.

Daraus geht hervor, dass das Verhältnis zwischen Wissenschaft und angewandter Forschung hauptsächlich durch den Austausch von Wissen und Reputation geprägt ist.

- *Interaktion Öffentlichkeit - Auftragsforschung*

Das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Auftragsforschung weist - im Gegensatz zu den bisher beschriebenen - eine deutlich andere Qualität auf. Während sich die anderen beiden Beziehungen dadurch kennzeichnen, dass eine direkte, gegenseitige Abhängigkeit besteht, ist dies hier nicht der Fall. Das heisst, dass die Auftragsforschung - zumindest vordergründig betrachtet - nicht auf eine Interaktion mit der Öffentlichkeit angewiesen ist. Der Auftragsforscherin oder dem Auftragsforscher bietet es sich deshalb

geradezu an, auf Interaktionen mit der Öffentlichkeit gänzlich zu verzichten, und sich primär in den für sie 'lebensnotwendigen' Beziehungen zu Politik und Wissenschaft zu engagieren. Das bedeutet mit anderen Worten, dass für die Ressortforschung die Gefahr besteht, die Interessen der Öffentlichkeit zu vernachlässigen. Die Ressortforschung würde sich so alleine im wissenschaftlich-politisch dominierten Bereich bewegen, um dort konsensfähige Lösungen auszuhandeln. Die Interessen der Öffentlichkeit blieben damit auf der Strecke. Es käme zur Anfertigung von Geheimstudien und Gefälligkeitsgutachten. Längerfristig hätte Politik und Verwaltung, die Wissenschaft, aber auch die angewandte Forschung mit einem Vertrauensverlust zu rechnen.

Das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Auftragsforschung ist damit primär ethisch-moralisch geprägt und zumindest latent gefährdet.

• Probleme heutiger Praxis / Ansatzpunkte für Verbesserungen

Nach diesen theoretischen Bemerkungen möchte ich mich im folgenden mit der Praxis der schweizerischen Ressortforschung und ihrer Umsetzung befassen. Wie es der Titel des Referates verspricht, werde ich mich dabei auf die Schwachpunkte konzentrieren. Aufbauend auf diese kritischen Äusserungen werde ich sodann Verbesserungsvorschläge formulieren. Wegen dieser Vorgehensweise könnte der Eindruck entstehen, dass die Ressortforschung über keine Stärken verfügen würde. Dieser Eindruck ist falsch. Ich bin der Ansicht, dass im Rahmen der Ressortforschung des Bundes viel gute Arbeit geleistet wurde und wird. Dies gilt namentlich auch für die Bereiche der amtlichen Statistik und der Evaluationsforschung. In den letzten Jahren konnte der im Vergleich zu anderen Staaten beobachtbare Rückstand weitgehend aufgeholt werden. Trotz dieses generell positiven Befundes werde ich nun auf die Schwierigkeiten zu sprechen kommen.

Nachfolgende Ausführungen basieren unter anderem auf den Erfahrungen aus zwei Forschungsprojekten, die wir im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 'Wirksamkeit staatlicher Massnahmen' (NFP 27) durchgeführt haben (siehe Widmer 1996a&b und Widmer/Rothmayr/Serdült 1996). Bei diesen beiden Untersuchungen wurden insgesamt fünfzehn Evaluationsstudien aus diversen Politikfeldern im Hinblick auf ihre Qualität und ihre Effizienz untersucht. Derartige Evaluationen von Evaluationsstudien werden auch als Meta-Evaluationen bezeichnet. Diese Beschäftigung mag reichlich akademisch erscheinen, doch ich werde im folgenden zu zeigen versuchen, dass

sich daraus durchaus praxisrelevante und hoffentlich auch handlungsrelevante Erkenntnisse gewinnen lassen.

Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass sich meine Aussagen auf die Situation in den Sozialwissenschaften bzw. auf Forschung mit sozialwissenschaftlicher Beteiligung beschränken.

- *Schwachpunkte (siehe Folie 2)*

1. Koordination

Ich werde die Problematik der *Koordination* anhand eines Beispiels erläutern: Im Rahmen des bereits genannten Nationalen Forschungsprogramms wurde eine Evaluationsstudie zur Wohneigentumsförderung im Rahmen des sogenannten WEG, des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, gestartet. Zur gleichen Zeit befasste sich die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) in einer Untersuchung mit demselben Gesetz. Aufgrund einer Intervention des betroffenen Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO), konnte man sich darauf einigen, dass die Projektarbeiten der PVK bis zum Abschluss des Nationalfondsprojektes ausgesetzt werden. Im Anschluss daran beauftragte das Bundesamt ein externes Forschungsteam mit einer weiteren Evaluationsstudie, die sich mit der Wohnbauförderung befassen sollte. Inzwischen hat mich die Expertengruppe des NFP 27 damit beauftragt, eine der erwähnten Meta-Evaluationen (Widmer 1996a&b) durchzuführen. Im Rahmen dieses Projektes habe ich auch die Qualität der Nationalfondsstudie zur Wohneigentumsförderung bewertet. Nachdem die zweite Evaluationsstudie sowie die Meta-Evaluation abgeschlossen waren, befasste sich wiederum die PVK mit der Thematik. Sie erteilte einem externen Forscher den Auftrag, ein Gutachten zur Qualität der beiden Evaluationsstudien zu erstellen. Vermutlich aufgrund dieses Gutachtens (meines Wissens hatte die PVK keine Kenntnis meiner eigenen Abklärungen) entschloss man sich, eine eigene Evaluationsstudie zum WEG anzufertigen. Soviel ich informiert bin, ist diese Studie zwar abgeschlossen, konnte bisher aber noch nicht publiziert werden. Inzwischen hat sich der Bundesrat dazu entschlossen, die Tätigkeiten im Rahmen des WEG strategisch neu auszurichten und zudem stark zu redimensionieren. Ich werde später nochmals darauf zurückkommen.

Wie dieses Beispiel aus einem sehr eng begrenzten Themenbereich zeigt, genügt die Koordination der Forschungsanstrengungen nicht. Ich wage kaum die Frage zu stellen, welche Abklärungen zur Wohneigentumsförderung - ich kenne zufällig jene des Bundesamtes für Sozialversicherung aus dem Jahre 1994 - im Rahmen der Altersvorsorge oder der Steuergesetzgebung bisher unternommen worden sind; ganz zu schweigen von entsprechenden Untersuchungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Noch schwieriger wird es, sich einen Überblick über laufende Untersuchungen zu verschaffen.

Es besteht somit ein ausgewiesener Bedarf an Koordination der diversen Forschungsanstrengungen.

2. Kenntnisse und Fertigkeiten

Das nachfolgende Zitat stammt vom Leiter der kantonalen Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern, Georg Iselin. Er äussert sich zu den Erwartungen der Verwaltungspraxis an die Evaluationsforschung und speziell auch dazu, was die Verwaltung *nicht* will: „Eine Schar von ‘Elfenbeinturm-Wissenschaftlern’, die zuerst mit viel Aufwand auf Kosten der ohnehin überlasteten Verwaltung sich das nötige Sachwissen aneignen müssen.“ Eine Aussage, der Sie, meine Damen und Herren, im Grundsatz sicher zustimmen können.

Die Absolventinnen und Absolventen sozialwissenschaftlicher Studiengänge verfügen in der Regel nicht über die *Kenntnisse und Fertigkeiten*, um stante pede in der angewandten Forschung tätig zu werden. Ihnen fehlen nicht nur die spezifischen Sachkenntnisse, sie sind auch nicht in der Lage, den speziellen Rahmenbedingungen in der Ressortforschung gerecht zu werden. Besonders fehlt ihnen die Praxis in der Konzeption, Durchführung und Kommunikation anwendungsorientierter Forschungsprojekte.

Alle mit Erfahrung in der Suche nach zeitlich disponiblen Forschenden mit den nötigen thematischen und methodischen Kenntnissen wissen, wie schwer dies sein kann. Kompromisse sind an der Tagesordnung. Aufgrund der Kleinheit unseres Landes und dem eher bescheidenen Ausbaustand der schweizerischen Sozialwissenschaften ist das Angebot an kompetenten Forscherinnen und Forschern nicht sehr gross. Der Beizug von Fachkompetenz aus dem Ausland ist oft schwierig, fehlen doch dort vielfach die Kenntnisse schweizerischer Eigenheiten.

Diese Situation birgt zwei Gefahren in sich: Erstens kann sie dazu führen, dass qualitativ unbefriedigende Studien erstellt werden. Forschungsprojekte können aber auch gänzlich scheitern, wie das Beispiel einer Studie zu den Auswirkungen der Massnahmen zur Abwehr von Naturgefahren im Kanton Wallis zeigt. Dieses Projekt, als Wirkungsstudie konzipiert, produzierte lediglich ein Inventar zu den ergriffenen Massnahmen. Für die eigentliche Aufgabenstellung, die Klärung der *Auswirkungen* der inventarisierten Massnahmen, stand weder Geld noch Zeit zur Verfügung. Dieses Projekt war an eine Gruppe von Forstingenieuren vergeben worden, die zuvor weder eine derartige Wirkungsabklärung durchgeführt noch eine evaluationsspezifische Ausbildung durchlaufen hatten.

Die zweite Gefahr besteht darin, dass zwischen einzelnen Verwaltungen und bestimmten spezialisierten Forschungsequipen enge und dauerhafte Bindungen entstehen. Dies kann dazu führen, dass es den Forschenden an kritischer Distanz fehlt und dass zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eine stillschweigende Übereinstimmung über die letztlich für die Beteiligten günstigen Ergebnisse zu entstehen beginnt. Die Folgen dieser Übereinstimmung lassen sich anhand der bereits erwähnten Studie zur Wohneigentumsförderung zeigen. Obwohl bereits damals ausreichend klar war, dass die Annahmen, von denen die Wohneigentumsförderung des Bundes bisher ausging, nicht mehr zutrafen und damit das ganze Programm in Frage gestellt wurde, wies der Evaluationsbericht - im Einklang mit der offiziellen Position des Bundesamtes - kaum auf diesen Missstand hin. Die Schlussfolgerungen beschränken sich auf Vorschläge zur Verfahrensoptimierung. Im Februar 1997, also rund vier Jahre nach Projektabschluss, konnte man der Tagespresse entnehmen (bspw. NZZ vom 20.2.1997:13), dass die Wohneigentumsförderung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in ihrem Förderungsvolumen reduziert und neu ausgerichtet werden soll. Der heutige Direktor des Bundesamtes, der damals verantwortlich für den Forschungsbereich des Amtes war und die Studie aktiv begleitete, rechnet heute damit, dass der Bund aufgrund eingegangener Verpflichtungen „um die 300 Millionen Franken werde ans Bein streichen müssen.“ Die entsprechende Evaluationsstudie wurde durch ein Forschungsteam erarbeitet, das bereits zuvor im Auftrag des Bundesamtes Forschungsprojekte bearbeitete und das zudem teilweise aus Personen bestand, die für einen Nutzniesser des WEG tätig sind.

3. Vergabe von Forschungsaufträgen

Wie bereits dargestellt, ist die Wahl eines kompetenten Forschungsteams, das zur gewünschten Zeit auch zur Verfügung steht, oft recht schwierig. Dies hängt aber nicht nur mit den bereits erwähnten Engpässen zusammen, sondern wird auch massgeblich davon beeinflusst, *wie Forschungsaufträge vergeben werden*. Nach wie vor kommt es vor, dass auch grössere Projekte nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Üblicherweise werden einige ausgewählte Personen angeschrieben und eingeladen, eine Offerte zu unterbreiten. Die Auftraggeberschaft verzichtet so ohne einsichtigen Grund auf die Gelegenheit, die Auftragnehmerin oder den Auftragnehmer aus einer breiteren Auswahl bestimmen zu können. Zudem werden bei Ausschreibungen teilweise innert kürzester Frist Offerten erwartet. Auch die in den Ausschreibungsunterlagen enthaltenen Termine für Projektbeginn sowie Projektende sind oftmals unrealistisch kurz. Zur Illustration möchte ich auch hier ein Beispiel anführen: In einer Ausschreibung zu einer sozialpolitischen Studie standen den Forschenden gerade zwei Wochen zur Anfertigung der Offerte zur Verfügung. Der Projektbeginn musste innert Monatsfrist erfolgen. Welche Überlegungen mache ich mir als Adressat einer solchen Ausschreibung? Meine erste Vermutung wird sein, dass es sich um eine pro forma-Ausschreibung handelt, für die sich die Erstellung einer Offerte nicht lohnen wird. Falls dem nicht so sein sollte, bleiben mir zwei Handlungsalternativen: Erstens verzichte ich auf die Offertstellung; eine Variante die besonders Personen aus dem universitären Umfeld wählen werden, sind sie doch nicht zwingend auf Drittmittel angewiesen. Als privatwirtschaftlich tätiger Forscher dagegen, werde ich davor zurückschrecken, auf eine Offerteingabe zu verzichten. Ich müsste befürchten, bei der nächsten Ausschreibung nicht mehr berücksichtigt zu werden. Es bleibt mir nichts anderes übrig, als neben der Arbeitsbelastung durch laufende Projekte eine - vermutlich wenig handfeste - Offerte zu unterbreiten; das entspricht der zweiten Handlungsoption. Da ich nicht in der Lage wäre - sollte ich den Zuschlag erhalten -, das Projekt zeitgerecht bearbeiten zu können, müsste ich darauf hoffen, dass der restriktive Zeitplan noch dehnbar sei und dass sich innert nützlicher Frist fähige Mitarbeiter finden lassen würden. Mit der bereits erwähnten sozialpolitischen Studie wurden übrigens Forschende beauftragt, die keinerlei Expertise sozialpolitischer Art in das Projekt einbringen können. Es ist zu hoffen, dass sie sich als ausreichend flexibel und lernfähig erweisen.

4. Vertragsverhältnisse

Die im Rahmen der Meta-Evaluation angetroffenen *vertraglichen Vereinbarungen* zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerschaft waren verschiedentlich nicht ausreichend. Dies aus zwei Gründen:

1. Im Laufe der Auftragsverhandlungen waren diverse schriftliche Texte entstanden, also verschiedene Versionen von Offerten, Briefen, Sitzungsprotokollen, Aktennotizen und dergleichen. Bei Vertragsabschluss wurden nun diese Texte als integrale Bestandteile in den Vertrag aufgenommen. Da sich die Inhalte dieser Texte nur in den seltensten Fällen optimal ergänzen, ist bei einer solchen Vorgehensweise mit Widersprüchen und Lücken in den vertraglichen Grundlagen zu rechnen.
2. Bei verschiedenen Projekten sind wir auf äusserst knappe vertragliche Festlegungen gestossen. In einem Fall umfasste der Vertrag gerade drei Stichworte zu Inhalt und Vorgehensweise des Forschungsprojektes. Aufgrund dieser vertraglichen Grundlagen bleibt unklar, welche Forschungsleistungen der Auftragnehmer zu erbringen hat bzw. welche Leistungen der Auftraggeber erwarten kann.

In beiden Situationen führen ungenügende vertragliche Grundlagen dazu, dass im Projektverlauf oder nach dessen Abschluss unnötige Probleme entstehen können. Detailliertere Hinweise dazu finden sich in dem durch die Arbeitsgruppe Ressortforschung des Bundes (AGREB) erarbeiteten Leitfaden (AGREB 1990).

5. Transparenz

Unter dem Stichwort *Transparenz* lassen sich verschiedene Aspekte problematisieren: Für die Auftragsforschung - aber auch für die freie Forschung - stellt der Umstand, dass viele für die tägliche Arbeit notwendigen Informationen nicht oder nur unter grössten Schwierigkeiten zugänglich sind, ein grosses Problem dar. Zwar wird erwartet, dass die Forscherinnen und Forscher in Kenntnis der Sachlage ihrer Tätigkeit nachgehen; ich verweise auf das eingangs erwähnte Zitat aus dem deutschen Innenministerium. Der Zugang zu Informationsquellen ist aber oft sehr schwierig.

Auf die zum Teil fehlende Transparenz bei der Auftragsvergabe sowie die mangelnde Koordination habe ich bereits hingewiesen.

An Transparenz fehlt es aber auch in den Schlussberichten zu Auftragsstudien. Die Forschenden verzichten oft auf eine adäquate Darstellung der Vorgehensweise und der Rahmenbedingungen der Studie. Die intersubjektive Nachvollziehbarkeit kann deshalb verschiedentlich nicht gewährleistet werden.

6. Qualität

Die Meta-Evaluation hat gezeigt, dass die schweizerische Evaluationsforschung einen *hohen Qualitätsstand* erreicht hat. Ein Problemkreis, der bei der Durchführung der Meta-Evaluation aber auch deutlich wurde, betrifft die Schwierigkeiten, die bei der Anwendung verschiedener Forschungsmethoden aufgetreten sind. Die Meta-Evaluation hat verhältnismässig viele Verstösse gegen die Regeln der sozialwissenschaftlichen Methodik ausgemacht und damit selbstverständlich auch da und dort in ein Wespennest gestochen. Das Hauptproblem sehe ich darin, dass sich die in der schweizerischen Auftragsforschung tätigen Personen zu sehr einer spezifischen Methodik verschreiben. Damit fehlt es an der Flexibilität, um im Bedarfsfall die geeignete Methode pragmatisch aus einem reichhaltigen Repertoire auszuwählen und technisch korrekt einzusetzen.

7. Umsetzung

Im Rahmen der Meta-Evaluation sind wir auch der Frage nachgegangen, welche Wirkungen die fünfzehn Evaluationsstudien auslösen konnten. Wir sind zum Schluss gekommen, dass sich die Studien im allgemeinen als durchaus nützlich erwiesen haben. Das Wirkungspotential einer Evaluationsstudie, aber auch der sozialwissenschaftlichen Auftragsforschung in einem weiteren Sinn, muss immer vor dem Hintergrund gesehen werden, mit welchen Absichten die Projekte vergeben wurden. Damit knüpfe ich an die vier Funktionen der Politikberatung von Klaus von Beyme an, die ich bereits vorgestellt habe. Es ist für eine Studie, die der nachträglichen Legitimation einer bereits getroffenen Entscheidung dienen sollte, schwierig, einen handlungsrelevanten Beitrag zur Problemerkennung zu leisten. In dieser Situation sind die Meinungen der Entscheidungsträger bereits gemacht und kaum noch zu modifizieren (siehe Snare 1995/1996). Weiter haben diverse Studien zur Nutzung der Evaluationsforschung gezeigt, dass eine kurzfristige, unmittelbare Umsetzung nur in den seltensten Fällen zu beobachten ist, dass aber durchaus indirekte Wirkungen längerfristiger Art auftreten. Dieser Prozess wird in der

Fachliteratur auch als 'Aufklärungsfunktion' der Sozialwissenschaften bezeichnet (siehe Weiss 1993).

Neben unserem generell positiven Befund, lassen sich aber auch zur *Umsetzung* einige kritische Anmerkungen anbringen:

Uns ist aufgefallen, dass die eigentlichen Adressaten bei Abschluss der Untersuchung teilweise nur noch sehr wenig Interesse an den Forschungsergebnissen zeigten. Zum Beispiel evaluierten wir eine Evaluationsstudie, die innert weniger Monate abgeschlossen werden musste. Als die Resultate zeitgerecht vorlagen, kümmerte sich mehr als ein Jahr lang niemand mehr um die Studie. Anschliessend stellten die Praktiker ernüchtert fest, dass sich die Situation seit Abschluss der Studie derart gewandelt habe, dass sie nicht mehr verwendet werden könne.

Ein zweiter Punkt betrifft den Umstand, dass Evaluationsstudien in verschiedenen Fällen nicht von der 'richtigen' Stelle in Auftrag gegeben und begleitet wurden. Jene Akteure, welche die Forschungsergebnisse umsetzen sollen, müssen bereits bei Konzeption und Durchführung der Forschung mitwirken.

Der letzte Punkt betrifft die Vermittlung der Forschungsergebnisse. Bei verschiedenen der von uns evaluierten Studien mussten wir feststellen, dass die Kommunikationsform nicht auf die Bedürfnisse der Adressaten abgestimmt war. Es ist wenig aussichtsreich, von Mitgliedern von Parlamenten oder Exekutiven zu erwarten, dass sie mehrere hundert Seiten umfassende Berichte zur Kenntnis nehmen.

- *Verbesserungsvorschläge*

Ich werde Ihnen nun Vorschläge präsentieren, wie die genannten Probleme aus meiner Sicht behoben werden können. Es handelt sich dabei um insgesamt acht Vorschläge: (siehe Folie 3)

1. Öffentlichkeitsprinzip

Die generelle Etablierung des *Öffentlichkeitsprinzips* bei Bund, Kantonen und Gemeinden vermag unter anderem verschiedene der angeführten Kritikpunkte zu mildern. In erster Linie kann es die Transparenz in der Ressortforschung erhöhen. Diese Transparenz verbessert den Informationszugang für die Forschenden und die Koordination zwi-

schen den verschiedenen Stellen. Weil im Regelfall dann auch die Studien der Ressortforschung öffentlich zugänglich werden, wird sich auch die Qualität der Forschungsprojekte verbessern. Im Gegensatz zu nicht-publizierten Studien, werden sich die Forschenden davor hüten, qualitativ unbefriedigende Forschungsberichte zu veröffentlichen. Damit kann sich die Auftragsforschung der Qualitätskontrolle einer 'peer review' bedienen; eine Einrichtung, die sich in der Wissenschaft als hilfreich erwiesen hat.

Weiter bin ich der Ansicht, dass eine öffentliche Ausschreibung für Auftraggeberschaft wie Auftragnehmerschaft nur Vorteile aufweist. Deshalb ist es vordringlich, alle Projekte der Ressortforschung des Bundes öffentlich auszuschreiben. Davon auszunehmen wären lediglich Projekte, die im Rahmen der intramuros-Forschung realisiert werden sollen. Selbstverständlich sollte es sich dabei immer um reale Ausschreibungen handeln, die allen Interessentinnen und Interessenten einen fairen Zugang erlauben.

Nicht zuletzt leistet das Öffentlichkeitsprinzip aber auch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von Forschungsprojekten, indem es verhindert, dass informative Auftragsstudien ungenutzt verschwinden.

2. Clearingstelle

Zur Verbesserung der Transparenz über laufende und abgeschlossene Forschungsanstrengungen aller relevanter Akteure bedarf es einer *Clearingstelle* beim Bund. Diese Stelle hätte zur Aufgabe, alle verfügbaren Informationen zu Forschungsprojekten zu sammeln und diese Informationen an interessierte Kreise in- und ausserhalb der Verwaltung weiterzugeben. Sie übernimmt somit die Funktion einer Informationsdrehscheibe.

Verschiedene Institutionen haben bisher Versuche unternommen, anhand von Verzeichnissen oder Datenbanken den Überblick über die Forschung zu verbessern. Eine Auswahl der Aktivitäten habe ich auf dieser Folie zusammengestellt (siehe Folie 4). Hinweisen sei etwa auf die Kataloge zur Umweltforschung des BUWAL, auf zusammenfassenden Berichte zur Drogenprävention des BAG oder die Verzeichnisse des BEW zu 'Energie 2000'. Hinzu kommen die regelmässig stattfindenden Erhebungen des BFS zu den Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen des Bundes. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat aufgrund einer Umfrage bei den Amtsstellen des Bundes ein Verzeichnis von Evaluationsstudien erstellt. Weiter befasst sich der SIDOS mit der Erhebung von sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten. Seit kurzem verfügt der Schweizerische National-

fonds (SNF) über eine Datenbank zur Forschung in seinem Bereich. Anfangs 1997 wurde im BBW das Projekt ARAMIS gestartet, eine Datenbank, die in einer ersten Phase Informationen zu Forschungstätigkeiten der Bundesstellen, der autonomen Bundesanstalten sowie des ETH-Bereichs umfassen soll.

Alle diese Projekte leisten in ihren spezifischen Bereichen wertvolle Dienste. Es ist zu hoffen, dass sich das Projekt ARAMIS gut entwickelt und möglichst bald auf weitere Datenlieferanten und Datenempfänger ausgeweitet werden kann. Meines Erachtens wäre es zudem sinnvoll, die vielfältigen Anstrengungen zu bündeln und sie an einer Stelle zu konzentrieren. Wird eine dezentrale Lösung vorgezogen, sollte aber auf alle Fälle grosses Gewicht auf eine enge Koordination der verschiedenen Instrumente gelegt werden.

3. Aus- und Weiterbildung

Zur Verbesserung der Kenntnisse und Fertigkeiten der angehenden und aktiven Forschenden ist eine verbesserte *Ausbildung* in sozialwissenschaftlichen Methoden erforderlich. Um den Bedürfnissen der Auftragsforschung gerecht zu werden, dürfen sich die Studiengänge nicht auf einzelne methodische Ansätze beschränken, sondern müssen eine breite Palette von methodischen Instrumenten vermitteln.

Meines Erachtens wird die universitäre Grundausbildung aber nie in der Lage sein, die Absolventinnen und Absolventen soweit auszubilden, dass sie den Anforderungen in der Auftragsforschung gerecht werden könnten. Nur schon die disziplinäre Ausrichtung der Studiengänge erweist sich hier als unüberwindbares Hindernis.

Vielmehr sehe ich den Aufbau eines interdisziplinären Studiengangs auf *Weiterbildungsstufe* als reelle Möglichkeit, um die Kenntnisse und Fertigkeiten der Forschenden zu erhöhen. Dieser müsste interdisziplinär ausgerichtet sein und Absolventen verschiedener Studienrichtungen offenstehen. In Zusammenarbeit mit interessierten Auftraggebern aus dem öffentlichen Bereich wäre ein starker Praxisbezug zu realisieren. Eventuell könnte ein *Nachdiplomstudiengang* (NDS) an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen die bestehende Lücke füllen. Dieser Vorschlag überzeugt vor allem auch deswegen, weil die Nähe technischer und naturwissenschaftlicher Disziplinen äusserst attraktive Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet.

4. Kongruenz von Definitions- und Umsetzungskompetenz

Zur Verbesserung der Umsetzung ist es wichtig, dass die Forschungsaktivitäten vermehrt auf die Interessen der relevanten Kreise ausgerichtet werden. Dies erfordert schon von Beginn weg den Einbezug jener Akteure, welche für die Umsetzung verantwortlich zeichnen. Diese müssen massgeblichen Einfluss auf die Konzeption und die Durchführung des Forschungsprojektes ausüben können. Es ist falsch zu glauben, dass die Umsetzung erst dann beginnt, wenn die Forschungsergebnisse vorliegen. Weiter ist eine *direkte* Kommunikation zwischen Entscheidenden und Forschenden zu etablieren. Werden die relevanten Entscheide also etwa durch das Parlament getroffen, sind Parlamentsmitglieder in die Forschung miteinzubeziehen. Zudem ist verstärkt darauf zu achten, dass die Kommunikation in adressatenspezifischer Form erfolgt. Neben den mittlerweile recht weit verbreiteten Kurzfassungen der Forschungsberichte ist auch vermehrt an alternative Kommunikationsformen zu denken. Das Feld der Möglichkeiten ist weit. Das US-amerikanische General Accounting Office (GAO) beispielsweise ist in letzter Zeit dazu übergegangen, den Kongressmitgliedern ihre Evaluationen in Videoberichten zu übermitteln.

5. Eindeutige und präzise Vertragsverhältnisse

Die *vertraglichen Vereinbarungen* zwischen Auftraggeberschaft und Forschenden müssen eine unumstrittene, eindeutige und ausreichend präzise Basis für das Forschungsprojekt bilden. Es ist zu vermeiden, dass Auftragsvereinbarungen zu pauschal ausfallen, dass sie Widersprüche aufweisen oder dass sie Regelungen enthalten, die nicht von allen Beteiligten getragen werden. Damit wird die Gefahr von Missverständnissen reduziert. Die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien sind klar definiert und der Umfang der zu erbringenden Forschungsleistungen wird aus dem Vertrag klar ersichtlich. Sollten sich im Projektverlauf die Rahmenbedingungen ändern, besteht beiderseits die Möglichkeit, die vertraglichen Grundlagen neu zu verhandeln. Präzise vertragliche Bestimmungen schränken deshalb Flexibilität und Innovation keineswegs ein.

Dieser Vorschlag gilt gleichermassen auch für die intramuros-Forschung. Auch dort sollte die auftraggebende Stelle ebenso wie die Forschenden auf der Grundlage klarer und präziser Pflichtenhefte agieren.

6. Begleitgruppe

Eine *Begleitgruppe* hat üblicherweise zwei Funktionen. Sie bildet erstens das Gremium, das den Projektverlauf begleitet und kontrolliert. Zweitens soll sie den Transfer der Forschungsergebnisse in die Praxis erleichtern. Für beide Funktionen ist es notwendig, dass die Gruppe mit relevanten Akteuren aus der Praxis besetzt wird. Die erste Funktion verlangt aber auch, dass forschungstechnisches Know-how in der Begleitgruppe vertreten ist. Die Begleitgruppe wird so zur Instanz, die nicht nur die Anforderungen von Politik und Verwaltung, sondern auch jene der Wissenschaft im Forschungsprozess vertreten kann. Dabei besteht die Absicht aber keineswegs darin, eine methodische Kontrollinstanz zu generieren. Vielmehr soll die Begleitgruppe nicht ausschliesslich als Forum für die praxisrelevanten Aspekte dienen, sondern auch die wissenschaftlichen und vor allem methodischen Fragen thematisieren. So kann sie massgeblich zur Qualitätssicherung beitragen.

7. Qualitätskontrolle und Rechenschaftsberichte

Einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung in der Ressortforschung bildet eine systematische *Qualitätskontrolle*. Nach Projektabschluss hat die auftraggebende Stelle einen Qualitätsbericht zu verfassen beziehungsweise verfassen zu lassen, der Auskunft gibt über die Stärken und Schwächen eines Forschungsprojektes. Dies erlaubt nicht nur die Akkumulierung bereits gemachter Erfahrungen und löst damit Lernprozesse aus, sondern hat auch eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung. Angesichts der Tatsache, dass eine systematische Qualitätskontrolle erfolgen wird, werden sich die Beteiligten darum bemühen, qualitativ hochstehende Leistungen zu erbringen.

Ein Instrument der Qualitätsüberprüfung stellt die *Meta-Evaluation* dar, wie wir sie durchgeführt haben.

Zur Optimierung der Umsetzung scheint es angezeigt, die beauftragende Stelle zudem zu verpflichten, Rechenschaft über die Umsetzung und Nutzung der Auftragsforschung abzulegen. Dazu eignen sich *Rechenschaftsberichte*, die darüber Auskunft geben, wie Forschungsergebnisse umgesetzt werden konnten bzw. warum dies nicht im gewünschten Ausmass möglich war. Diese Vorgehensweise veranlasst die Beteiligten, die Umsetzung als integralen Bestandteil der Forschungstätigkeiten aufzufassen. Das Gewicht der Umsetzung gewinnt so an Bedeutung. Lernprozesse werden erleichtert.

8. Verstetigung der Forschungstätigkeit

Um den zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen von Politik und Verwaltung besser entsprechen zu können, ist die Forschungstätigkeit verstärkt auch mittelfristig auszurichten. Dadurch wird eine Grundlage geschaffen, so dass besser auf kurzfristige Informationsbedürfnisse reagiert werden kann. Die Forschungstätigkeit gewinnt so an Flexibilität ohne an Qualität einzubüssen. Durch das Bereitstellen eines Angebots an Grundinformationen zur staatlichen Tätigkeit sowie zu Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft wird auch eine kurzfristige Reaktion auf spezifische Informationsbedürfnisse erleichtert. Bei der *Verstetigung der Forschungstätigkeit* stehen die Beiträge der intramuros-Forschung sowie der amtlichen Statistik im Vordergrund. Neben der intramuros-Forschung erlaubt aber auch eine kontinuierliche Förderung von externen Forschungen Verbesserungen. Wichtig ist dabei jedoch, dass der Ressortforschung des Bundes ein Konzept zugrundegelegt wird, das die kurz- und mittelfristigen Informationsbedürfnisse berücksichtigt. Bei einem optimalen Zusammenspiel der beiden Forschungstypen ist damit zu rechnen, dass die Aufwendungen für spezifische Forschungsprojekte reduziert und deren Qualität gesteigert werden kann.

Literatur:

Arbeitsgruppe Ressortforschung des Bundes AGREB (1990): Management von Forschungsprojekten der Bundesverwaltung. Bern: BBW.

Beyme, Klaus von (1984): „Politische Kybernetik?“ In: Journal für Sozialforschung, 24. Jg., Heft 1: 3-16.

Landfried, Christine (1986): „Politikwissenschaft und Politikberatung.“ In: Beyme, Klaus von (Hrsg.): Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 17. Opladen: Westdeutscher Verlag: 100-115.

Snare, Charles E. (1995/96): „Windows of Opportunity. When and How Can the Policy Analyst Influence the Policymaker During the Policy Process.“ In: Policy Studies Review, Autumn/Winter 1995/1996, Vol. 14, No. 3: 407-430.

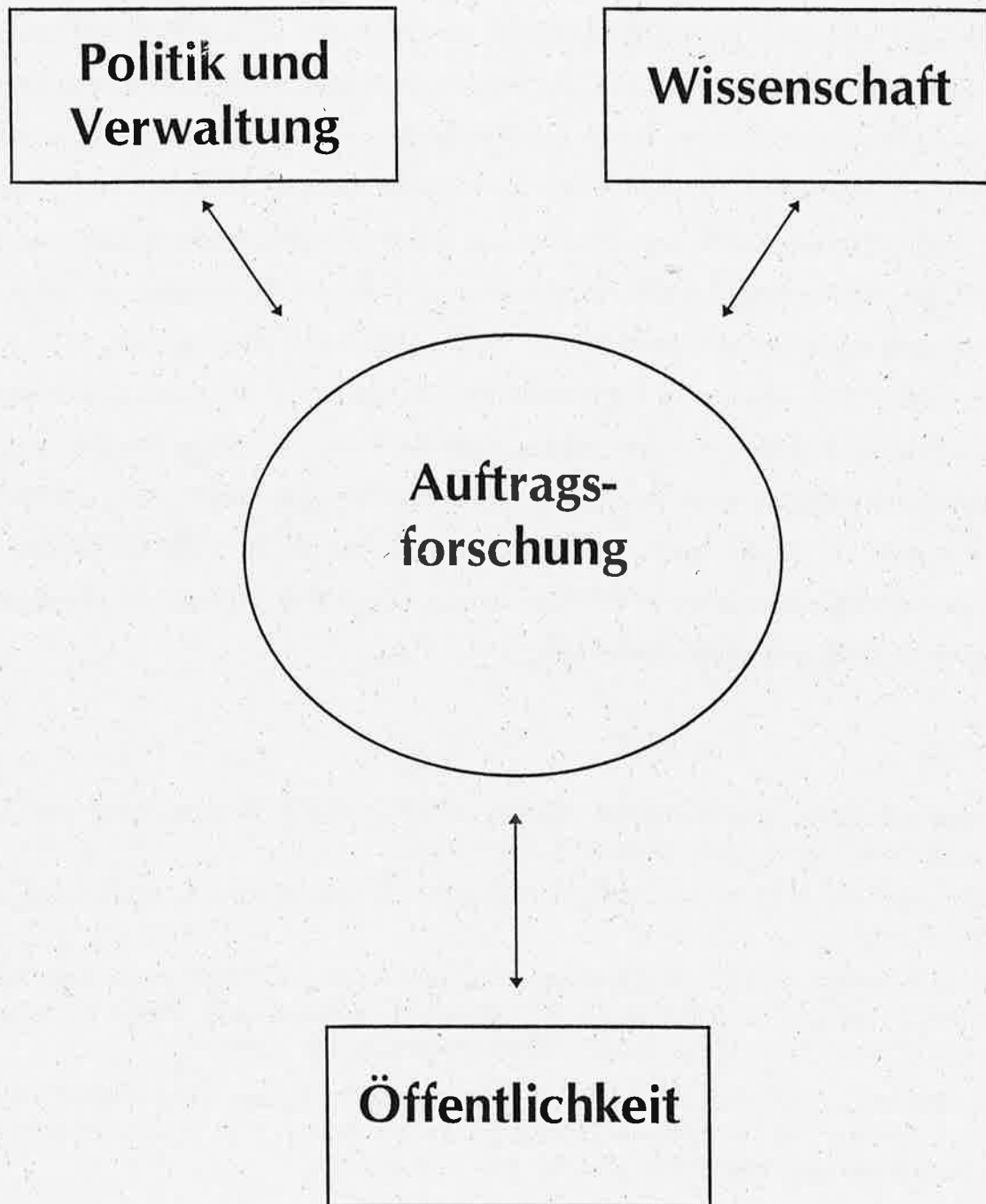
Weiss, Carol Hirschon (1993): „Mega-Lessons from U.S. Evaluation Experience.“ In: Politika, Vol. 25, No. 1: 64-76.

Widmer, Thomas (1996a): Meta-Evaluation. Kriterien zur Bewertung von Evaluationen. Bern: Haupt.

Widmer, Thomas (1996b): Fallstudien zur Meta-Evaluation. 8 Bde. Serie Schlussberichte. Nationales Forschungsprogramm 'Wirksamkeit staatlicher Massnahmen' (NFP 27). Bern: NFP 27.

Widmer, Thomas/Rothmayr, Christine/Serdült, Uwe (1996): Kurz und gut? Zur Qualität und Effizienz von Kurzevaluationen. Chur: Rüegger.

Interaktionstheoretisches Modell



SCHWACHPUNKTE

1. Koordination

2. Kenntnisse und Fertigkeiten

3. Vergabe von Forschungsaufträgen

4. Vertragsverhältnisse

5. Transparenz

6. Qualität

7. Umsetzung

VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

- 1. Öffentlichkeitsprinzip**
- 2. Clearingstelle**
- 3. Aus- und Weiterbildung**
- 4. Kongruenz von Definitions- und
Umsetzungskompetenz**
- 5. Eindeutige und präzise
Vertragsverhältnisse**
- 6. Begleitgruppe**
- 7. Qualitätskontrolle und
Rechenschaftsberichte**
- 8. Verstetigung der Forschung**

Folie 4:

INFORMATIONSQUELLEN FORSCHUNG

(ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)	Katalog zur Umweltforschung (UFOKAT)
Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG)	Zusammenfassende Berichte zur Drogenprävention
Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW)	Projektverzeichnisse 'Energie 2000'
Bundesamt für Statistik (BFS)	Erhebungen zu den Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen des Bundes
Schweizerischer Informations- und Datenarchivdienst für die Sozialwissenschaften (SIDOS)	Erhebung sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte
Schweizerischer Nationalfonds (SNF)	Projektdatenbank des SNF
Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW)	Administration Research Actions Management Information System (ARAMIS)

